

Об опыте коммунального самоуправления в ФРГ

Становление системы местного самоуправления представляет собой очень важный и необходимый этап в становлении демократического правового государства. Как свидетельствует мировой опыт, развитая система местного самоуправления позволяет гражданам принимать реальное участие в решении многих важных проблем и тем самым - реально влиять на выработку ключевых направлений политики местных властей, держать под эффективным контролем работу последних. Именно участие в делах местного самоуправления можно без преувеличения назвать школой демократии. Как писал А. де Токвиль, «общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет» (1). Эти слова и сегодня звучат весьма актуально.

Система местного самоуправления в России находится в начальной стадии своего становления и пока еще весьма далека от совершенства. В этом отношении опыт коммунального самоуправления в ФРГ может оказаться для нас очень полезным, тем более что эта страна, как и Россия, имеет федеративное государственное устройство.

Коммунальное (местное) самоуправление в Германии имеет давние традиции. Своими корнями оно уходит в средневековье, в систему привилегий вольных городов: действовавшее в то время право городских граждан Германии освободило людей от оков крепостничества в сельских районах. Однако непосредственно идею местного самоуправления и ее практическую реализацию немцы связывают с реформами барона Штейна (1757 - 1831). Разработанное им Положение о городах, получившее статус закона 19 ноября 1808 года, существенно ограничивало полномочия центральной власти в пользу городов и общин. Однако это Положение о городах еще нельзя назвать демократическим, поскольку оно наделяло правом голоса в общинах лишь тех граждан, кто имел земельные участки, занимался промыслом или выплачивал определенную сумму налогов. Всеобщее и равное избирательное право было введено в Германии лишь в период Веймарской республики.

Современная история коммунального самоуправления в Германии начинается после окончания Второй Мировой войны. Большое влияние на его становление оказали США, Франция, Великобритания. В соответствии с Основным законом ФРГ (1949 г.) общины имеют право на самоуправление. В частности, в статье 28 Основного закона ФРГ отмечается: «В землях, районах и общинах народ должен иметь представительство, созданное путем всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов... Общинам должно быть гарантировано право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества». Собственная ответственность общин выражается при этом различных видах автономии:

1. кадровая автономия: общины имеют право выбирать, продвигать по службе или увольнять персонал;
2. финансовая автономия; общины имеют право взимать собственные налоги и сборы. Сюда относятся:
 - поземельный и промысловый налог (налог на предпринимательскую деятельность);
 - право распоряжаться поступлениями от местных налогов на предметы потребления и на специфические формы использования доходов, поступлениями от местных акцизов;
 - общины получают часть поступлений от подоходного налога, которая передается землями свои общинам в соответствии с платежами, вносимыми их жителями в виде подоходного налога;
 - с января 1998 года общины получили долю в поступлениях от налога с оборота;
 - общины имеют право на часть поступлений от налога на заработную плату;
 - ассигнования в рамках системы распределения доходов между землями, которые затем используются каждой землей по своему усмотрению;
 - право общин взимать сборы за различные услуги;
3. организационная автономия; право регулировать внутреннюю организационную структуру в соответствии с местными условиями;
4. правовая автономия: право общин издавать коммунальные уставы. В силу исторических причин коммунальные уставы отдельных земель в Германии значительно отличаются друг от друга, хотя практика коммунального управления во всех федеральных землях одинакова (2).

Иными словами, наряду с федеральным и земельным уровнями власти существует еще и третий - общинный (коммунальный). Тер-

мин «община» охватывает при этом как мелкие сельские общины, так и крупные города. Поскольку ввиду непрерывного роста сложности коммунальных задач многие мелкие общины не в состоянии решать местные дела, во многих федеральных землях были проведены территориальные реформы, имевшие целью создать гарантии для оптимального обеспечения жизни населения. Вследствие этого были созданы округа (следующая по рангу административная единица), ставшие неразрывной частью системы коммунального самоуправления. При этом более крупные города не входят в округа, оставаясь «безокружными».

В большинстве федеральных земель ФРГ срок деятельности коммунальных парламентов составляет пять лет. При этом каждый гражданин имеет активное и пассивное избирательное право.

Важную роль в системе коммунального самоуправления играют гражданские инициативы, создающиеся по самым различным вопросам: охрана окружающей среды, детские сады и игровые площадки, транспорт, школы, развитие города, проблемы бедных, вопросы жилья и арендной платы и т.д. Подобные гражданские инициативы весьма заметно влияют на решение многих важных проблем, хотя официальные решения по конкретным вопросам принимаются советом или представительством общины. Для непосредственного участия граждан в германском праве об общинах предусмотрено сравнительно немного возможностей. В частности, в соответствии со статьей 28 Основного закона ФРГ, «в общинах выборный орган может быть заменен собранием общины». Однако в связи с размерами общин в большинстве федеральных земель возможность созыва собрания общины была отменена как мероприятие, «неосуществимое на практике». Например, в федеральных землях Бавария и Баден-Вюртемберг предусмотрены методы непосредственной демократии; однако для запросов со стороны граждан и референдумов предусмотрены достаточно сложные процедуры, поэтому эти меры до сих пор использовались нечасто. Наряду с этим в положениях об общинах в Баварии, Рейланд-Пфальце, Баден-Вюртемберге и Гессене закреплён принцип внесения предложений со стороны граждан, которые позволяют гражданам реально участвовать в решении местных проблем (хотя также после выполнения порой очень сложных процедур).

В отличие от федерального и земельных парламентов советы общин и городов не имеют законодательной компетенции. Представительство общины (городской совет, собрание городских депутатов) принимает основной устав общины, закон о бюджете, издаёт уставы в качестве местных законов (например, положение о

пошлинах за вывоз мусора). Однако основной акцент работы городского совета делается вовсе не на том, чтобы формулировать указания в адрес администрации и контролировать ее действия. На практике городские советы принимают решения по многочисленным конкретным проблемам: о создании основной школы, строительстве очистного сооружения, о выдаче концессий, о покупках и продажах, о принятии на работу и увольнении чиновников, словом, принятие конкретных решений.

Наряду с функцией осуществления решений совета администрация выполняет также функцию подготовки проектов документов в стадии, которая позволяет принимать решения. Возможные разногласия разрешаются на подготовительной стадии в комитетах (по вопросам школ, финансов, строительству, молодежи и т.д.), в состав которых входят депутаты фракций, представленных в городском совете (на началах пропорционального представительства).

Входящие в компетенцию коммунальных властей задачи разделяются на задачи, выполняемые по поручению, и задачи самоуправления. Задачи, выполняемые по поручению, - это задачи, которые в обязательном порядке по законодательству поручены общинам федерацией и землями. Они сегодня составляют большую часть деятельности общин. В их числе: строительство и обеспечение работы основных и главных школ, устранение сточных вод, организация обсуждения и решения вопросов общественного порядка, социального обеспечения, регистрации и прописки населения, дорожного движения и т.д. В рамках предоставленной им землями «собственной сферы компетенции» общины имеют право самостоятельно принимать решения относительно того, что, когда и как будет сделано и сколько это может стоить (т.е. решать задачи собственно самоуправления). В число этих задач входят: строительство спортивных площадок, бассейнов и пешеходных зон, озеленение территорий и парков и обеспечение ухода за ними, предоставление населению широкой сети общественного транспорта с автобусными и трамвайными линиями, местное дорожное строительство, снабжение электричеством, водой и газом, обучение взрослого населения и опека несовершеннолетних. Общины осуществляют организацию и финансирование многочисленных культурных учреждений (от оперного театра до городского архива). Именно в культурной сфере города сохранили значительную самостоятельность. Сфера культуры вообще в значительной степени живет в основном за счет инициативы и поддержки городов. Около 60 процентов общественных затрат на культурные мероприятия покрываются бюджетами общин. При этом к традиционным культурным уч-

реждениям (театры, музеи, библиотеки) добавились новые учреждения - коммуникационные центры, кинотеатры, галереи, школы живописи в музеях, молодежные оркестры и т.д.

Решение всех этих задач требует значительных расходов. Поэтому общины вынуждены обращать особое внимание на взимание сборов, покрывающих расходы. По этой причине, например, в Германии весьма высоки местные ставки налогов на занятие промыслом. Кроме того, общины взимают взносы с владельцев участков, прилегающих к улицам, за их освещение и канализацию; денежные штрафы и пени; взимают взносы с граждан, извлекающих выгоду от освоения земельных участков под строительство улиц или создания пешеходных зон (последнее имеет место в рамках земельного законодательства общины). При этом, однако, община обязана издать устав, определяющий лицо, обязанное платить взносы, а также предусмотренное мероприятие и размер взноса.

Важнейшими источниками собственных доходов общин являются налоговые поступления. В их числе:

1. «мелкие общинные налоги» («незначительные налоги») - например, налог на развлечение, налог на содержание собак, налог на напитки, налог на занятие охотой и рыболовством. В целом их доля в общем объеме доходов общин невелика;
2. поземельный налог и налог на занятие промыслом. Именно налог на занятие промыслом является важнейшим источником доходов для промышленно развитых общин. По сравнению с ним доходы от поземельного налога в последние десятилетия существенно сократились. Налог на занятие промыслом взимается в ФРГ в зависимости от доходов и использованного капитала от всех местных мероприятий по определенной налоговой ставке (так называемому «налоговому коэффициенту»). Эти доходы побудили многие общины усиленно привлекать промышленные и промысловые предприятия (например, за счет низкой налоговой ставки на занятие промыслом). Возникающая в результате этого большая разница в налоговых поступлениях между общинами, имеющими много промышленных предприятий, и общинами, в которых люди имеют местожительство, было причиной того, что в рамках большой налоговой реформы 1969 года федерации и землям по закону была предоставлена часть налогов на занятия промыслом за счет их перераспределения. В качестве компенсации общины получили часть подоходного налога.

С целью обеспечения одинаковых жизненных условий в ФРГ каждый год проводится предусмотренное Основным законом страны

распределение доходов между федерацией, землями и общинами, землями между собой, а также между общинами одной и той же земли. Основой распределения доходов на коммунальном уровне является объем налоговых поступлений отдельных общин.

Для компенсации различных объемов налоговых поступлений и выполнения всеми общинами коммунальных задач общины получают общие дотации или «основные дотации» из общих налогов. Для поощрения экономического развития новых федеральных земель округа и общины старых федеральных земель оплачивают солидарные взносы. Кроме того, земельные правительства располагают фондом, из которого финансируются денежные дефициты в административном бюджете общин.

Важную роль в общественной и политической жизни ФРГ играют коммунальные головные объединения. Прежде всего, это Германский союз городов, главной функцией которого является осуществление представительства интересов городов по отношению к Федеральному правительству и Федеральному парламенту, организациям и объединениям. Кроме того, Германский союз городов оказывает информационные и консультационные услуги своим городам-членам по всем важным вопросам коммунального значения.

Кроме Германского союза городов в состав коммунальных головных объединений входит также Германская ассоциация городов и общин, осуществляющая функцию представительства интересов городов и общин, входящих в состав округа. В соответствии с германским законодательством, федеральные министры обязаны информировать ассоциацию о проектах важных коммунально-политических законов, а комитеты Федерального бундестага - прислушиваться к мнению ассоциации. Германская ассоциация городов и общин представлена также в Совете оценки конъюнктуры и Совете планирования ФРГ. Ассоциация представляет интересы своих членов и во всех центральных организациях, выполняющих специальные задачи в сфере коммунального самоуправления. В числе таких организаций - Объединение коммунальных предприятий, Германский союз народных университетов, Германское объединение общественной и частной организации помощи и многие другие. Тем самым Германская ассоциация городов и общин обеспечивает представительство интересов общин, входящих в состав округа, окраинных зон густонаселенных районов и сельских зон в политической жизни на уровне федерации и земель.

Третьим коммунальным головным объединением является Германский союз округов. Округа охватывают всю территорию ФРГ за

исключением территории городов, являющихся одновременно землями, и городов, не входящих в состав округа (как правило, города численностью от 25.000 до 100.000 жителей). Статус округов урегулирован в законодательстве земель, и соответствующее положение об округах в основном соответствует положению об общинах данной земли. Германский союз округов активно взаимодействует с Германским союзом городов и Германской ассоциацией городов и общин в рамках «Федеральной ассоциации коммунальных головных организаций». Союз округов представляет их совместные интересы и содействует взаимному обмену опытом.

Как и в организациях городов, высшим органом Германского союза округов является собрание его участников. Кроме того, существует главный комитет и президиум, во главе которых во всех коммунальных головных объединениях находится президент.

Исключительно важную роль в организации и функционировании системы коммунального самоуправления в ФРГ играют многочисленные гражданские инициативы, создаваемые для решения различных проблем (охрана окружающей среды, детские сады и игровые площадки, транспорт, жилье и арендная плата и т.д.). Вступая в диалог с местными властями, гражданские инициативы нередко помогают найти наиболее правильные и эффективные варианты решения конкретных проблем. Кроме того, на открытых собраниях граждане могут поговорить с выборными представителями общины, ознакомиться с проектом бюджета или обсудить новые проекты строительства. Словом, опыт ФРГ убедительно подтверждает ставшую фактически аксиомой мысль о том, что «города и общины - самые маленькие ячейки политической и общественной жизни. Их следует совершенствовать, чтобы сохранить в государстве и обществе свободу и демократию» (3).

-
1. Токвиль А. де. Демократия в Америке. М., 1992. С. 65.
 2. См. Мензинг Ф., Нагельшмитц Г. «Без городов не организовать государство». Коммунальное самоуправление в Федеративной Республике Германия. // BASIS-INFO, IN-PRESS. 1994. №7. С. 5-7.
 3. Германия. Факты. Франкфурт-на-Майне, 1997. С. 184; См. также: Мензинг Ф., Нагельшмитц Г. Указ. соч. С. 7-19.